

EUROOPA KOMISJON

Euroopa Komisjon on ELi institutsioon, kellel on seadusandliku algatuse ainuõigus ja suur täidesaatev võim sellistes valdkondades nagu konkurents ja väliskaubandus. Komisjon on Euroopa Liidu peamine täitevorgan, mille moodustab volinike kolleegium, kuhu kuulub igast liikmesriigist üks volinik. Komisjon kontrollib liidu õiguse kohaldamist ja seda, et liikmesriigid järgiksid aluslepinguid. Komisjon juhib ka komiteesid, mis vastutavad ELi õiguse rakendamise eest. Endine komiteemenetluse süsteem asendati uute õigusaktidega, täpsemalt rakendusaktide ja delegeritud õigusaktidega.

ÕIGUSLIK ALUS

[Euroopa Liidu lepingu](#) (edaspidi „ELi leping“) artikkel 17, [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 234, 244–250, 290 ja 291 ning [Euroopa ühenduste ühtse nõukogu ja ühtse komisjoni asutamisleping](#) (liitmisleping).

AJALUGU

Esiialgu oli igal ühendusel oma täitevorgan: 1951. aastal loodud Euroopa Söe- ja Teraseühendusel (ESTÜ) ülemamet ning Rooma lepinguga 1957. aastal loodud kahel ühendusel, nii EMÜ-l kui ka Euratomil kummalgi komisjon. 8. aprilli 1965. aasta liitmislepinguga liideti nii ESTÜ, EMÜ ja Euratomi täitevstruktuurid kui ka nende institutsioonide eelarved (kõige olulisem neist oli komisjon) üheks Euroopa Ühenduste Komisjoniks ([1.1.2](#)). ESTÜ asutamisleping kaotas kehtivuse 2002. aastal, 50 aastat pärast selle asutamist. Siis [otsustati](#), et ESTÜ varad antakse üle komisjonile, kes võtab endale vastutuse lõpetamata tehingute lõpuleviimise, ESTÜ varade haldamise ning teadusuuringute rahastamise tagamise eest söe- ja terasetööstusega seotud sektorites.

KOOSSEIS JA ÕIGUSLIK STAATUS

A. Liikmete arv

Pikka aega kuulus Euroopa Komisjoni koosseisu igast liikmesriigist vähemalt üks ja kõige rohkem kaks volinikku. Lissaboni lepinguga nähti algselt ette, et alates 1. novembrist 2014 on komisjoni liikmete arv kaks kolmandikku liikmesriikide arvust. Samal ajal võeti kasutusele paindlikkuselement, mis võimaldab Euroopa Ülemkogul otsustada volinike arvu üle (ELi lepingu artikli 17 lõige 5). 2009. aastal otsustas Euroopa Ülemkogu, et komisjoni liikmete arv on ka edaspidi võrdne liikmesriikide arvuga.

B. Ametisse nimetamise meetod

Lissaboni lepingus on sätestatud, et võttes arvesse Euroopa Parlamendi valimiste tulemusi ja pärast asjakohaste konsultatsioonide pidamist (nagu on sätestatud lepingule lisatud deklaratsioonis nr 11 ELi lepingu artikli 17 lõigete 6 ja 7 kohta) esitab Euroopa Ülemkogu, kes teeb otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, Euroopa

Parlamendile oma kandidaadi komisjoni presidendi ametikohale. Parlament valib selle kandidaadi ametisse oma liikmete häälteenamusega (ELi lepingu artikli 17 lõige 7).

Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“), mis koosneb iga ELi liikmesriigi ministritest, kinnitab kvalifitseeritud häälteenamusega ja ühisel kokkuleppel valitud presidendiga nimekirja teistest isikutest, keda ta kavatseb määrata komisjoni liikmeteks vastavalt iga liikmesriigi esitatud ettepanekutele.

Komisjoni president ning teised komisjoni liikmed, nende hulgas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kiidetakse Euroopa Parlamendis heaks ühtse nimekirjana ja nimetatakse seejärel ametisse ELi liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koosneva Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

Alates Maastrichti lepingust on voliniku ametiaja pikkus võrdne Euroopa Parlamendi ametiajaga, s.o viis aastat, ja voliniku saab ametisse nimetada ka järgmiseks ametiajaks.

C. Vastutus

1. Isiklik vastutus (ELi toimimise lepingu artikkel 245)

Komisjoni liikmed:

- peavad liidu üldistes huvides olema kohustuste täitmisel täiesti sõltumatud; eelkõige ei tohi nad oma kohustuste täitmisel taotleda ega saada juhiseid üheltki valitsuselt ega muult organilt;
- ei tohi töötada ühelgi teisel tasustataval ega mittetasustataval ametikohal.

Euroopa Kohus võib voliniku nõukogu või komisjoni enda taotluse alusel ametist tagandada, juhul kui ta nimetatud kohustusi rikub või on süüdi tõsisel üleastumises (ELi toimimise lepingu artikkel 247).

2. Kollektiivne vastutus

Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 234 on komisjon Euroopa Parlamendi ees kollektiivselt vastutav. Kui Euroopa Parlament võtab vastu umbusaldusavalduse komisjoni vastu, siis astuvad komisjoni liikmed täies koosseisus tagasi ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja astub tagasi komisjonis täidetavatest ülesannetest.

STRUKTUUR JA TEGEVUS

Komisjoni tööd juhib poliitiliselt president, kes määrab kindlaks komisjoni sisemise korralduse. President jaotab komisjoni tegevusvaldkonnad volinike vahel. Nii vastutab iga volinik konkreetse poliitikavaldkonna eest ja tal on juhtimisvolitused asjaomaste haldusüksuste üle. Pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nimetab president komisjoni liikmete hulgast asepresidendid. Kõrge esindaja on automaatselt komisjoni asepresident. Komisjoni liige peab tagasi astuma, kui president seda pärast kolleegiumilt heakskiidu saamist nõuab.

Komisjonil on peasekretariaat, mis koosneb 33 peadirektoraadist, kes arendavad, haldavad ja rakendavad ELi poliitikat, õigust ja rahalisi vahendeid. Komisjonis on ka 20 eriosakonda (talitust ja ametit), kes tegelevad erakorraliste või horisontaalsete küsimustega. Nende hulka kuuluvad Euroopa Pettustevastane Amet,

õigustalitus, ajalooarhiiv, väljaannete talitus, Euroopa Poliitilise Strateegia Keskus ja Ühendkuningriigiga ELi lepingu artikli 50 alusel peetavate läbirääkimiste töörühm. On ka kuus rakendusametit, näiteks Teadusuuringute Rakendusamet, kes täidavad neile komisjoni poolt delegeeritud ülesandeid, aga on eraldi juriidilised isikud. Kui paar erandit välja arvata, teeb komisjon otsused liikmete häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 250).

Komisjon tuleb kokku igal nädalal, et arutada poliitiliselt tundlikke teemasid ja võtta vastu ettepanekuid, milles tuleb kokku leppida suulise menetluse teel, samal ajal kui vähemtundlikud küsimused võetakse vastu kirjaliku menetluse teel. Juhtimise või haldamisega seotud meetmeid saab võtta vastu volitamissüsteemi abil, s.t kolleegium annab ühele liikmele õiguse teha kolleegiumi nimel otsuseid (see on eriti oluline sellistes valdkondades nagu põllumajandustoetused või dumpinguvastased meetmed), või edasivolitamise teel, s.t otsused delegeeritakse administratiivtasandile, tavaliselt peadirektoritele.

VOLITUSED

A. Algatusõigus

Üldjuhul on komisjonil liidu seadusandlike aktide algatamise ainuõigus (ELi lepingu artikli 17 lõige 2). Komisjon koostab õigusakti ettepanekud vastuvõtmiseks mõlemas otsuseid tegevas institutsioonis – Euroopa Parlamendis ja nõukogus.

1. Täielik algatusõigus: õigus esitada ettepanekuid

a. Seadusandlik algatus

Õigus esitada ettepanekuid on algatusõiguse täielik vorm, sest see on alati ainuõigus ja on otsust vastuvõtvale organile selles mõttes piirav, et otsust ei saa vastu võtta, kui selleks ei ole esitatud ettepanekut, ning otsus peab põhinema ettepanekul, nii nagu see on esitatud.

Komisjon koostab ning esitab nõukogule ja parlamendile seadusandlike ettepanekuid (määrused ja direktiivid), mida on vaja aluslepingute rakendamiseks ([1.2.3](#)).

b. Eelarve algatus

Komisjon koostab eelarveprojekti, mis esitatakse nõukogule ja parlamendile vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 314 ([1.2.5](#)). Kõik institutsioonid (komisjon välja arvatud) koostavad igal aastal eelarvestuse, mis sisaldab kõiki institutsiooni tulusid ja kulusid, ning saadavad selle enne 1. juulit komisjonile (finantsmääruse artikli 39 lõige 1). Samuti saadab iga aluslepingute alusel loodud asutus, kellel on juriidilise isiku staatus ja kes saab eelarvest rahalist toetust, komisjonile iga aasta 31. jaanuariks eelarvestuse. Seejärel saadab komisjon ELi ametite eelarvestuse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning teeb ettepaneku iga ELi asutuse toetuse suuruse ja töötajate arvu kohta, mida ta peab järgmise eelarveaasta jaoks vajalikuks.

Seoses ELi omavahendite süsteemiga peab nõukogu võtma omavahendeid käsitleva otsuse vastu komisjoni ettepaneku põhjal (ELi lepingu artikkel 17) ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt seadusandliku erimenetluse kohaselt. Uusi omavahendite kategooriaid on võimalik kehtestada ja mõni olemasolev tühistada igal ajal (ELi toimimise lepingu artikli 311 kolmas lõik), kuid selliseid otsuseid

võib vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku alusel (ELi lepingu artikli 17 lõige 2). Samuti määrab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ja kontrollikojaga kindlaks meetodid ja menetluse, mille kohaselt tehakse eelarvetulud ELi eelarve jaoks kättesaadavaks (ELi toimimise lepingu artikli 322 lõige 2).

c. Suhted kolmandate riikidega

Nõukogu volituse alusel vastutab komisjon vastavalt ELi toimimise lepingu artiklitele 207 ja 218 läbirääkimiste eest rahvusvaheliste lepingute üle, mis seejärel esitatakse sõlmimiseks nõukogule. Selliste läbirääkimiste hulka kuuluvad ka läbirääkimised Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga liitumiseks (ELi lepingu artikli 6 lõige 2). Välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas vastutab lepingute üle peetavate läbirääkimiste eest liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja. Vastavalt ELi lepingu artiklile 50 ja ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 3 annab komisjon ka soovitusi EList väljaastumise läbirääkimiste alustamise kohta.

2. Piiratud algatusõigus: õigus esitada soovitusi või arvamusi

a. Majandus- ja rahaliit ([2.6.2](#))

Komisjonil on roll majandus- ja rahaliidu juhtimisel. Komisjon esitab nõukogule

- soovitusi liikmesriikidele esitatavate majanduspoliitika üldsuuniste eelnõude koostamise kohta ja hoiatusi, kui majanduspoliitika tõenäoliselt ei vasta üldsuunistele (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 4);
- ettepanekuid, mille põhjal nõukogu saab otsustada, kas liikmesriigis eksisteerib ülemäärane eelarvepuudujääk (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6);
- soovitusi meetmeteks juhul, kui väljaspool euroala asuv liikmesriik satub maksebilansiga raskustesse, vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 143;
- soovitusi ühisraha ja teiste vääringute vahelise vahetuskursi kohta ning üldsuunisteid vahetuskursipoliitika kohta vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 219;
- hinnangu riiklike poliitikakavade kohta ja riigipõhiste soovitude kavandid Euroopa poolaasta raames.

b. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames

Selles valdkonnas anti paljud komisjoni volitused üle liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale ning Euroopa välisteenistusele. Kuid komisjon võib kõrget esindajat toetada, kui viimane esitab nõukogule ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud otsuse (ELi lepingu artikkel 30). Kõrge esindaja on ühtlasi komisjoni asepresident.

B. Volitused liidu õiguse rakendamise jälgimiseks

Aluslepingutes nõutakse, et komisjon tagaks aluslepingute ja nende rakendamiseks võetud otsuste (teiseseid õigusaktid) nõuetekohase rakendamise. See on komisjoni ülesanne aluslepingute täitmise järelevalvajana. Komisjon täidab seda rolli peamiselt liikmesriikide suhtes aluslepingutest tuleneva kohustuse täitmata jätmise menetlust kohaldades, nagu on sätestatud EL toimimise lepingu artiklis 258.

C. Rakendamisolitused

1. Lepingutest tulenevad olitused

Komisjonile antud peamised olitused on järgmised:

- eelarve täitmine (ELi lepingu artikli 17 lõige 1, ELi toimimise lepingu artikkel 317). Kui eelarve on vastu võetud, teeb iga liikmesriik alates järgmise eelarveaasta 1. jaanuarist [ELi tasumisele kuuluvaid makseid](#) igakuiste osamaksetena ELi eelarvesse, mis kantakse Euroopa Komisjoni nimel pangakontole riigi rahandusministeeriumis või keskpangas;
- liikmesriikidele loa andmine aluslepingutes sätestatud kaitsemeetmete võtmiseks, eriti üleminekuperioodidel (nt ELi toimimise lepingu artikkel 201);
- konkurentsieeskirjade jõustamine, eriti riigiabi jälgimine (ELi toimimise lepingu artikkel 108).

Mõne liikmesriigi võlakriisi leevendamiseks loodud rahandussektori päästepakettide puhul vastutab komisjon ELi eelarvest eraldatud ja eelarvega tagatud vahendite haldamise eest. Komisjonil on õigus muuta Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) hääletamiskorda, nii et juhatajate nõukogu võib teha otsuse erakorralise kvalifitseeritud hääleteenamusega (85%) ja mitte ühehäälselt, kui komisjon otsustab (koos EKPga), et finantsabi andmiseks vajaliku otsuse vastu võtmata jätmise ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust (ESMi asutamislepingu artikli 4 lõige 4) ([2.6.8](#)).

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu delegeeritud olitused

ELi toimimise lepingu artiklis 291 on sätestatud, et komisjon kasutab talle antud olitusi Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastuvõetud seadusandlike aktide rakendamiseks.

Lissaboni lepinguga kehtestati uued „eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisolituste teostamise suhtes“ (ELi toimimise lepingu artikli 291 lõige 3 ja määrus (EL) nr 182/2011). Selliselt asendatakse varasemad komiteemenetluse mehhanismid kahe uue korraga, milleks on nõuandemenetlus ja kontrollimenetlus. Määruses sätestatakse ametlikult parlamendi ja nõukogu kontrolliõigus ja nähakse vastuolu korral ette edasikaebekord.

3. Delegeeritud õigusaktid

Lissaboni lepinguga toodi sisse ka uus õigusnormide kategooria, mis jääb seadusandlike aktide ja rakendusaktide vahele. Need muud kui seadusandlikud aktid (ELi toimimise lepingu artikkel 290) on üldkohaldatavad ning täiendavad või muudavad seadusandliku akti (nimetatakse ka alusaktiks) teatavaid mitteolemuslikke osi. Parlamendil on põhimõtteliselt samad järelevalveõigused kui nõukogul.

D. Regulaatiiv- ja nõuandevolitused

Aluslepingutega antakse komisjonile harva täielikud regulaatiivolitused. Üks näide selle kohta on ELi toimimise lepingu artikkel 106, millega antakse komisjonile olitus tagada, et riigi osalusega äriühingud ja ettevõtjad, kes osutavad üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, järgiksid liidu eeskirju, ja vajaduse korral adresseerida liikmesriikidele asjakohaseid direktiive või otsuseid.

Aluslepingud annavad komisjonile õiguse koostada mitmel juhul soovitusi või esitada raporteid ja arvamusi. Samuti nähakse neis ette, et komisjoniga teatud otsuste puhul konsulteeritakse, näiteks uute liikmesriikide liitu vastuvõtmisel (ELi lepingu artikkel 49). Komisjoniga konsulteeritakse eelkõige ka teiste institutsioonide ja asutuste põhikirjade, näiteks Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse, Euroopa Ombudsmani põhikirja ja Euroopa Kohtu põhikirja muutmise küsimuses.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Komisjon on Euroopa Parlamendi peamine dialoogipartner seadusandlikes ja eelarveküsimustes. Parlamentaarsel kontrollil komisjoni tööprogrammi ja selle täideviimise üle on üha tähtsam osa ELi valitsemistava demokraatliku õiguspärasuse suurendamisel. Aastaeelarve projekt on eelarveprojekti sisaldav ettepanek, mis tuleb esitada parlamendile ja nõukogule eelarve täitmise eelneva aasta 1. septembriks (aasta n-1). Komisjon edastab ettepaneku teavitamise eesmärgil ka liikmesriikide parlamentidele. Lisaks koostab komisjon oma eelarvestuse, mille ta saadab eraldi Euroopa Parlamendile ja nõukogule heakskiitmiseks. Vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 319 on Euroopa Parlamendil õigus anda komisjoni eelarve täitmisele heakskiit.

Omavahendeid käsitlev otsus võetakse vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt (ELi toimimise lepingu artikli 289 lõige 2) komisjoni ettepaneku põhjal (ELi toimimise lepingu artikli 311 teine lõik) ja pärast **konsulteerimist Euroopa Parlamendiga**. Kui omavahendeid käsitlev otsus võetakse vastu sellise nõuandemenetluse alusel, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku alusel (ELi toimimise lepingu artikli 311 kolmas lõik) vastu vastavad rakendusmeetmed (vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikele 2) pärast **Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist**.

Euroopa Komisjon peaks kogu oma ametiaja jooksul pidama Euroopa Parlamendiga pidevat dialoogi, alustades [volinikukandidaatide kuulamistest](#) ja jätkates kuulamiste käigus võetud [konkreetsete kohustustega](#), nende [kohustuste täitmise jälgimise ja vahehindamisega](#) ning süstemaatilise struktureeritud dialoogiga, mida peetakse konkreetsete parlamendikomisjonidega.

Maastrichti lepinguga, mida arendati edasi Lissaboni lepinguga, anti Euroopa Parlamendile õigusaktide algatamise õigus, mis võimaldab tal paluda komisjonilt õigusakti ettepaneku esitamist. Euroopa Parlament võib kehtestada oma õigusaktides ka aruandlusnõuded, kohustades Euroopa Komisjoni esitama rakendamisarandeid.

Mõnikord ei täida Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi taotlust ettepaneku tegemiseks (näiteks seoses [Euroopa Parlamendi 15. juuni 2023. aasta soovitusega nõukogule ja komisjonile pärast liidu õiguse kohaldamisel ilmnenud väidetavate rikkumiste ja haldusomavoli uurimist seoses Pegasuse ja samaväärse salajälgimiseks mõeldud nuhkvara kasutamisega](#)) või viivitab oluliste rakendusaruannete esitamisega (nt esimene aruanne õiguskaitse direktiivi kohaldamise ja toimimise kohta^[1]).

Pärast seda, kui Schrems II kohtuasja tulemusel tunnistati kehtetuks Euroopa Komisjoni rakendusotsus (EL) 2016/1250 (isikuandmete kaitse piisavuse kohta ELi-USA andmekaitseraamistikus), kuna kardeti, et ELi kodanikud ei ole Atlandi-üleses

[1] Vogiatzoglou P. et al., „[Assessment of the implementation of the enforcement Directive](#)“, kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, detsember 2022

andmevahetuses kaitstud, kritiseeris parlament asjaolu, et komisjon seadis suhted Ameerika Ühendriikidega ELi kodanike huvidest ettepoole ning jättis seega ELi õiguse kaitsmise ülesande kodanike kanda^[2]. Vaatamata sellele kriitikale ja järgnenud Euroopa Parlamendi [resolutsioonile](#), milles järeldati, et ELi-USA andmekaitseraamistik ei taga sisuliselt samaväärset ja seega piisavat kaitsetaset, võttis komisjon 10. juulil 2023 vastu kolmanda [otsuse](#), mis käsitleb isikuandmete kaitse taseme piisavust ELi-USA andmekaitseraamistiku alusel.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski

04/2024

[2]Euroopa Parlamendi [20. mai 2021. aasta resolutsioon Euroopa Kohtu 16. juuli 2020. aasta otsuse kohta – Data Protection Commissioner vs. Facebook Ireland Limited ja Maximilian Schrems \(Schrems II\) – kohtuasi C-311/18.](#)